"التعاون المنظم الدائم" CSP
خطوة جديدة في مسار الأمن و الدفاع الأوروبي

د. مزاني راضية ياسينة
كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية
جامعة الجزائر - 3

يعتبر الإتحاد الأوروبي من الإتحادات المتميزة من حيث النوعية، فهو يتطور خطوة بخطوة، وفي كل مرة يحاول أن يبتكر آليات جديدة تتماشى مع المستجدات الداخلية أو الخارجية، و خاصة في مجال الأمن والدفاع ،وهذا ما ظهر من خلال القمة الأوروبية المنعقدة بلشبونة في أكتوبر2007[i]، حيت تم تحديد نص لاتفاقية تعدل اتفاقية الاتحاد الأوروبي[*] والاتفاقية المؤسسة للمجموعات الأوروبية، والتي نصت على مجموعة من التعديلات لتفادي العجز الذي سببه انضمام الدول الجديدة للإتحاد، ورفض فرنسا وهولندا للدستور الأوروبي عام2005، وللإستجابة لمتطلبات الدول الأعضاء في مجال الأمن والدفاع، والتي قامت (اتفاقية لشبونة) بوضع منظومة تعاونية جديدة أطلقت عليها اسم " التعاون المنظم والدائم" **La Coopération Structuré Permanente**، وهو تعاون يهدف إلى تعزيز الدفاع الأوروبي المشترك من خلال التوفيق بين قدرات بعض دول الإتحاد و معداتها التي تريد أن تتطور أسرع وأبعد في مجال الدفاع من الدول الأوروبية الأخرى[ii]، مع إبقاء مجال إمكانية الإنضمام مفتوحا، لأن التعاون المنظم الدائم قائم على فكرة أن دول الإتحاد لها مسارات اندماج مختلفة، وبالتالي فإن هذه الفكرة تضع حلا للجدل الموجود بين التعمق و التوسع داخل الإتحاد الأوروبي[iii].

ويستدعي دراسة هذا التوجه وتوضيح أهدافه التذكير بمسار التعاون الأوروبي في مجال الأمن والدفاع، بالدرجة الأساس.

البعد التاريخي للسياسة الأوروبية للأمن و الدفاع

تعد محاولات التعاون الأوروبي في مجال الأمن والدفاع قديمة جدا، فهي محاولات مرتبطة بالاستعمار والرغبة في التوسع، خاصة بعد الحرب العالمية الثانية التي غيرت موازين القوى وأفرزت مخاطر جديدة بالنسبة لدول أوروبا الغربية، بدءًا من الخطر الألماني ثم السوفييتي ثم الأمريكي، وهي الفترة التي توسعت فيها الأفكار المنادية بالتعاون وإندماج الأوروبيين في جميع المجالات، حيث كانت الانطلاقة الرسمية الأولى بالتوقيع على اتفاقية "دانكرك" "Dunkerque" الموقعة بتاريخ 4 مارس1947[iv]، والتي تعد أول خطوة نحو سياسة دفاع مشترك عقب الحرب العالمية الثانية، وهو الأمر الذي يتعلق بإتفاق حلف كلاسيكي بين فرنسا و المملكة المتحدة لمدة خمسين سنة، وبمساعدة مشتركة للوقوف في وجه أي محاولة اعتداء ألمانية، ثم تلتها اتفاقية بروكسل17 مارس 1948 بين كل من بريطانيا وفرنسا وبلجيكا وهولندا ولكسمبورغ[v]، والتي كانت تهدف إلى تحقيق المساعدة المتبادلة بين أعضائها، حيث ساعدت على فتح الباب لمشاريع تعاون وإندماج، سواء في المجال الدفاعي أو الاقتصادي أو السياسي.

ولقد تميزت هذه الفترة بإخفاق دول أوروبا الغربية في البعض من هذه المجالات و نجاحها في البعض الآخر منها، ومحاولتها تدارك نقاط الضعف لديها، إذ أن المشاريع التي لم يتم تحقيقها في البداية كانت سببا وقاعدة لمشاريع أخرى، حيث انطلقت من تجارب فاشلة في مجال الدفاع مع المجموعة الأوروبية للدفاع CED[vi]، واتحاد أوروبا الغربية[vii]، ومحاولة البناء السياسي مع خطة "فوشيه" الأولى والثانية[viii] واتفاقية "الإليزيه[ix]"، ثم استفادت بعد ذلك من هذه الإخفاقات لتحقيق إنجازات جديدة أو تدعيم تجارب كانت موجودة، سواء في الجانب الاقتصادي، وهنا نتكلم عن المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي[x]، التي تحولت إلى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية[xi]، والمجموعة الأوروبية للفحم والصلب[xii]، التي شكلت نواة الاتحاد الأوروبي، أو

الحيازات في جانب الدفاع من خلال التعاون في مجال السلاح وإعادة إحياء اتحاد أوروبا الغربية.

وأهم ظاهرة في هذه المرحلة هي تلك الإنجازات التي تمثلت في الجانب السياسي، والذي تميز بالتعاون وإتسم بالمسار الطويل الذي كانت بدايته التوقيع على تقرير "لكسمبورغ" ثم تقرير"كوبنهاغن"، ثم تقرير "باريس"، تلاه تقرير" تندمان"، ثم تقرير"لندن"، ثم إعلان "شتوتغارت" ومشروع "سبينيلي".

فقد حمل كل تقرير أو إعلان أشياء مضافة دعمت مسار التعاون الأوروبي إلى غاية بلوغ أهم مرحلة، وهي توقيع الدول الأوروبية على اتفاقية العقد الأحادي الأوروبي، وبعد خمس سنوات من دخول هذا الأخير حيز التنفيذ، صرح أعضاء البرلمان الأوروبي أن هذا العقد يحتوي على نقائص في مجال التعاون الأوروبي، وبالذات فيما يتعلق بالسياسة الخارجية، وفي ظل التغيرات التي شهدتها أوروبا الشرقية، مما أدى إلى تفكك الاتحاد السوفييتي وإلى ظهور فراغ أمني ولد لدى دول أوروبا الغربية خوفا من تأزم الوضع و ظهور إرادة قوية لملء هذا الفراغ.

لهذا طلب كل من الرئيس الفرنسي "ميتران" والمستشار الألماني "هلمت كول" -أثناء فترة حكمها- في رسالتهما إلى رئيس المجلس الأوروبي في 19 أفريل 1990[xiii] بالإسراع في البناء السياسي لأوروبا الإثنتي عشر، وتطبيق سياسة خارجية وأمنية مشتركة، وقد فتحت هذه المبادرة المجال لتغيير العلاقات بين الدول الأعضاء بإنشاء الاتحاد الأوروبي، حيث ورد في رسالة الرئيس الفرنسي-آنذاك- الموجهة إلى رئيس المجلس الأوروبي في 6 ديسمبر 1990 إقتراحات ترمي إلى منح مهام جديدة للاتحاد، والمتمثلة في زيادة سلطات البرلمان وزيادة دور ومهام المجلس الأوروبي، وتأسيس سياسة خارجية وأمنية مشتركة PESC .

وقد قبل المجلس الأوروبي هذه الإقتراحات وتم فتح ندوتين في نفس الشهر بشأن الإتحاد السياسي والاتحاد الاقتصادي والمالي، وقد أفضت المفاوضات إلى وضع إتفاق يشكل السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وكان هذا ضمن الباب الخامس من اتفاقية "ماستريخت"7 فيفري 1992[xiv]، الذي ركز على خطوتين أساسيتين للأمن الأوروبي وهما :

1- تطور التعاون السياسي الأوروبي ووضعه في إطار مؤسساتي، وإدراج مجالين: هما السياسة الخارجية ومسائل الأمن.
2- عبرت الاتفاقية –صراحة- عن طموح الأوروبيين في الإستقلالية في مجال الأمن، وهذا بوضع عمود أوروبي في مجال الأمن والدفاع. وأصبحت السياسة الخارجية والأمنية المشتركة تشكل -إلى جانب المجموعة الأوروبية و التعاون في مجال العدل و الشؤون الداخلية- العمود الثالث الذي يقوم عليه الإتحاد الأوروبي، فلأول مرة تم إدراج مصطلح "الدفاع الأوروبي" في وثيقة مجموعاتية.

والملاحظ، أن أهم نتيجة توصلت إليها الدول الأوروبية هي: إدماج التعاون السياسي الأوروبي في إطار مجموعاتي، وتوسيعه إلى مجالات السياسة الخارجية والأمن، وعلى الرغم من خصوصية هذا التعاون إلا أن العلاقة بين أشكاله وبين أشكال المجموعات الأوروبية، قد تطورت لتحقيق الهدف المشترك، وهو الإتحاد الأوروبي، وهذا لإستحالة التفرقة بين الجوانب الإقتصادية المسيرة في إطار العلاقات المجموعاتية وجوانب السياسة الخارجية الخاصة بالتعاون السياسي.

وعليه تم التوقيع على إتفاقية "ماستريخت" لتزويد الاتحاد الأوروبي بالآليات اللازمة لتجاوز كل التحديات التي واجهت الدول الأوروبية بعد حرب الخليج الثانية، وتفكيك المعسكر الشيوعي، والتغيرات الجيوسياسية التي حدثت بعد توحيد الألمانيتين، الأمر الذي تطلب رفع التعاون السياسي الأوروبي، إلى مستوى السياسة الخارجية والأمنية المشتركة PESC والتي تقدم تعريفا أوسعا، حيث تدرج مجموع الوسائل المتعلقة بأمن الاتحاد الأوروبي، وكذا التعريف بسياسة دفاع مشتركة يمكن أن تؤدي في نهاية المطاف إلى دفاع مشترك[xv].

لقد شكلت اتفاقية ماستريخت مرحلة جديدة في مسار البناء المجموعاتي، فبعد تنظيم البناء الإقتصادي وبداية البناء السياسي، إستطاعت السياسة الخارجية والأمنية المشتركة تجاوز المجموعة السياسية الأوروبية، لكن كل الإجراءات المتخذة التي سمحت لأعضاء الاتحاد بإقامة سياسة خارجية وأمنية مشتركة لا تكن تحمل الكثير من

التطلعات، لأن ما ركزت عليه هذه الدول في ماستريخت لا يمكن تحقيقه، إلا إذا كانت المصالح المشتركة معتبرة جدا، وتتجاوز المصالح الخاصة لكل دولة، لأن ديناميكية البناء الأوروبي تصطدم مع إطار سياسي استراتيجي، لا يسمح لقواها الخاصة أن تتخلى عن سياسة خارجية مستقلة .

ويمكن تحديد أسباب فشل السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة في مجموعة من النقاط من بينها: النظرة المختلفة لأعضاء الإتحاد الأوروبي لموضوع الدفاع المشترك، فمن جهة هناك الدول المناصرة لحلف الشمال الأطلسي كبريطانيا[xvi] والبرتغال[xvii] وهولندا[xviii]، وإيطاليا التي ترى بضرورة الحصول على موافقة هذا الأخير قبل تحقيق هذه الغاية،[xix] وهو نفس موقف الدول غير العضو في اتحاد أوروبا الغربية، كالدانمارك وايرلندا اللتان كانتا تعارضان دفاعا مشتركا[xx]، ومن جهة أخرى لدينا الدول المناصرة لفكرة الدفاع الأوروبي المشترك، وهي فرنسا[xxi] وألمانيا[xxii]، وإسبانيا وبلجيكا [xxiii].

كما أنه يوجد اختلاف كذلك في تعريف الدفاع المشترك، فحسب اتفاقية ماستريخت، فإن الأمن الأوروبي يضم تعريفا لسياسة دفاع مشتركة يمكن أن تؤدي إلى دفاع مشترك، فالتعريف بسياسة دفاع مشتركة يعني سياسة مشتركة لإستعمال القوى المسلحة للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، تضم كذلك الطرق التي تتطور بموجبها الوسائل البشرية والمادية، وكذا الجوانب العملياتية لتنظيم القوى المسلحة، وتسيير العمليات العسكرية، السياسة المشتركة، إذا هي التي تعتبر نهاية مسار التعاون العسكري الذي يفرضه تهديد خارجي، (وهذا ما جاء في تصريح بترسبورغ)، أما الدفاع المشترك فهي تعد مرحلة لاحقة يميزها تنظيم مشترك للقوات المسلحة للدول الأعضاء، وهذا يعني أنه عليها التعريف والتوافق المشترك للرهانات التي يواجهها الأمن الأوروبي ومصادر تهديده. ويتطلب التطرق إلى الإختلاف حول البناء الأوروبي -في حد ذاته- التركز على الموقف البريطاني التي كانت دائما متحفظة إزاء أوروبا السياسية، وهذا منذ التوقيع على إتفاقية ماستريخت، دون أن ننسى كذلك تبعيتها المستمرة للولايات المتحدة الأمريكية في المجال العسكري، وتصورها إلى أن حلف الشمال الأطلسي يملك الوسائل العسكرية اللازمة لمواجهة الأزمات والتحديات التي يمكن أن تواجهها.

ولقد أثبتت بعد أزمة كوسوفو 1999 أن السياسة الخارجية والأمنية المشتركة من خلال محاولتها لحل هذه الأزمة أنها معقدة، ولها أهداف غير محددة،و تعاون غير كاف بين المؤسسات، وافتقارها لشيئين أساسيين: المحرك وهو التواصل في الرئاسة، والوسائل العسكرية اللازمة و التي جعلتها دائما تطلب المساعدة من الولايات المتحدة الأمريكية، ورغم أن الباب الخامس من إتفاقية ماستريخت قد حدد بالتفصيل إجراءات العمل و ووظائف كل منظمة ودور كل هيئة من هياكل الاتحاد الأوروبي، إلا أن السياسة الخارجية والأمنية المشتركة أثبتت أنها غير قادرة على تحقيق الأهداف التي سطرتها اتفاقية ماستريخت، لأنه أمام كل أزمة و لو كانت خاصة بالقارة الأوروبية فإن الدول الأوروبية تلجأ إلى حلف الشمال الأطلسي ليضمن لها الأمن والإستقرار.

وبعد هذه الأزمة، تفطنت دول الإتحاد الأوروبي - وخاصة الدول الأطلسية التي كانت ضد أي إستقلالية عن حلف الشمال الأطلسي-، إلى أنه يجب إحداث التغيير، ويجب أن يكون لأوروبا قوة عسكرية مستقلة تضمن لها الأمن والحماية، ولذلك شرعت في وضع قواعد لتأسيس سياسة أوروبية للأمن والدفاع (**PESD**).

الإنتقال من السياسة الخارجية والأمنية المشتركة (PESC) إلى السياسة الأوروبية للأمن والدفاع (PESD)

بنيت السياسة الأوروبية للأمن والدفاع على ثلاث قواعد أساسية وهي: **السياسة الخارجية والأمنية المشتركةPESC، والهوية الأوروبية للأمن والدفاع IESD**، والتي استعملت -رسميا لأول مرة- في حلف الشمال الأطلسي في اجتماع بروكسل عام 1994[xxiv]، وقد كانت الهوية الأوروبية تهدف إلى تطوير مصادر القوة والأمن والدفاع الأوروبي، وتوازن العلاقات الأطلسية وكذا العمل على قيام الولايات المتحدة الأمريكية بواجباتها إزاء القارة الأوروبية، **واتفاقية أمستردام** التي تم التوقيع عليها في 02 أكتوبر 1997، لتدخل حيز التنفيذ في 1 ماي 1999، حيث تحترم الإتفاقية ثلاثة إجراءات أساسية لاتفاقية ماستريخت، وهي خصوصية بعض السياسات الوطنية، وتطابق سياسة الدفاع المشتركة مع تلك الموضوعة في إطار حلف الشمال الأطلسي، وإمكانية التعاون الثنائي أو المتعدد الأطراف بين بعض الدول الأعضاء، حيث نجد أهداف السياسة الخارجية والأمنية المشتركة معرفة في المادة 11 من اتفاقية أمستردام وهي: المحافظة على القيم المشتركة والمصالح الأساسية

واستقلالية ووحدة الاتحاد، وتقوية مبادئ ميثاق الأمم المتحدة، وتقوية أمن الإتحاد بكل أشكاله، والمحافظة على السلام، وتعزيز الأمن الدولي حسب مبادئ الأمم المتحدة ومبادئ العقد النهائي لمؤتمر هلسنكي وأهداف ميثاق باريس، بما فيها تلك المتعلقة بالحدود الخارجية، وتطوير التعاون الدولي، وتنمية و تعزيز ديمقراطية دولة القانون، وكذا احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية[xxv].

من أهم العوامل التي ساهمت في وضع PESD، هي التقارب البريطاني- الفرنسي من خلال التغير الذي شهده الموقف البريطاني، من موقف معارض لأي سياسة أوروبية مستقلة في مجال الدفاع إلى القبول بها، ثم الدور الفرنسي في هذا المجال، لأن فرنسا كانت دائما تطمح لسياسة دفاعية مستقلة، هذا ما يفتح المجال للإشارة إلى أن أهم قمة هي قمة "سان مالو" والتي سميت بالمنعطف[xxvi]، دون نسيان مساهمة باقي دول الإتحاد، إبتداء من الدول ذات النزعة الأوروبية، إلى تغير مواقف الدول الأطلسية، وإنتهاء بمرونة الدول الحيادية.

ومنذ أن تم الإعلان أعلنت عن مشروع الدفاع المشترك أصبح الهدفان الأساسيان لمشروع الدفاع الأوروبي هما التعريف بأهداف القدرات headline goals، وإنشاء مؤسسات مع ميكانيزمات تقرير خاصة بالسياسة الأوروبية للأمن والدفاع، حيث تم العمل لتحقيق هذين الهدفين خلال كل اللقاءات التي جمعت الدول 15، و أضفى كل لقاء لمسة جديدة على مسار التعاون الأوروبي في مجال الدفاع، سواء تعلق الأمر بقدرات الإتحاد أو بهياكله، وقد مرت السياسة الأوروبية للأمن والدفاع بعدة مراحل وهي مرحلة التعريف المشترك للمهام والتي جسدتها قمة "كولون"[xxvii]، ومرحلة تحديد الأهداف العامة للقدرات، والتي جسدتها قمة "هلسنكي"[xxviii]، ثم مرحلة التقييم العسكري للحاجيات حسب قمة "فييرا" [xxix]، ثم مرحلة وضع مؤسسات عسكرية ومؤسسات اتخاذ القرار، والتي كانت ضمن نتائج قمة "نيس"[xxx].

كما عملت دول الإتحاد على جعل المؤسسات التي كانت موجودة تتناسب مع الوضع الأوروبي الجديد، وكذا خلق مهام و وحدات جديدة، ثم تنصيب الهياكل السياسية والعسكرية الدائمة في إطار العمود الثاني للإتحاد الأوروبي، وهي اللجنة السياسية والأمنية الدائمة[xxxi]، واللجنة العسكرية للاتحاد الأوروبي[xxxii]، وأركان جيش الاتحاد الأوروبي[xxxiii]. لكن بقي مسار السياسة الأوروبية للأمن و الدفاع يواجه مجموعة من الصعوبات التي تعيق تقدمه، والتي يمكن أن تصنف ضمن أربعة مستويات:

- **المستوى الأول:** يخص دول الإتحاد في حد ذاتها فهناك تفاوت بين هذه الأخيرة، لأن لكل دولة ثقافة معينة و نظرة معينة لمفهوم الدفاع الأوروبي، بصفة عامة، و مفهوم دفاعها في ظل الاتحاد بصفة خاصة، ولأن خط التفريق بين الدول التي تساند حلف الشمال الأطلسي وترى أن دفاعها لا يتم إلا من خلاله، و الدول التي ما تزال تطمح لسياسة دفاعية أوروبية مستقلة لا يزال موجودا و لم يضمحل، وخاصة بعد إنضمام دول أوروبا الوسطى والشرقية للاتحاد الأوروبي، التي ترى في هذا الأخير مساعدا اقتصاديا فقط و تفضل حماية حلف الشمال الأطلسي، عندما يتعلق الأمر بالدفاع.

- **المستوى الثاني:** يتعلق بالبعد العملياتي للسياسة الأوروبية للأمن والدفاع، لأن دول هذا الإتحاد ما تزال تواجه مجموعة من المشاكل في الميزانية المخصصة للدفاع، إذ أن هناك تفاوت في توزيع الدول لميزانياتها في هذا المجال، كما أن الاتحاد يعاني من محدودية في القدرات العسكرية وصعوبة تشكيل سوق مشتركة للدفاع، لقلة المشاريع المشتركة في هذا المجال، وتبقى الهوة تزداد بين القوات الأوروبية والأمريكية التي بلغت حدا كبيرا من التنظيم و التكنولوجيا بالمقارنة مع الأوروبيين.

- **المستوى الثالث:** يتعلق بموقف الدول الكبرى من السياسة الأوروبية للأمن والدفاع، وكيف كانت عائقا لتطورها، على اعتبار أن الولايات المتحدة الأمريكية كانت وما تزال متخوفة من منافسة الإتحاد لها في مجال الدفاع، لهذا قامت بوضع عراقيل لضمان السيطرة من خلال منظمة حلف الشمال الأطلسي، ليبقى دائما الاتحاد تحت هيمنتها. أما روسيا التي رغم تصريحاتها الإيجابية، فإنها لم تكن ترحب بهذا المسار خاصة أن الدول التي كانت تابعة للاتحاد السوفييتي - سابقا -ترشحت ثم انضمت إلى الاتحاد الأوروبي.

- **المستوى الرابع:** يتعلق بانضمام الدول الجديدة و المرور من أوروبا الـ 15 إلى أوروبا الـ25 ثم الـ 27، وهذا بدوره شكل عائقا أمام تطور مسار السياسة الأوروبية للأمن و الدفاع، لأن التوسع طرح مشكلا آخر وهو تفقير الإتحاد الأوروبي وإضعاف موقفه أمام الولايات المتحدة الأمريكية، بدل من دعم دوره ومكانته مثلما كان مرتقبا .

حلول اتفاقية لشبونة

تم إبرام هذه الاتفاقية في أكتوبر2007، ودخلت حيز التنفيذ في الفاتح من ديسمبر2009، بعد موافقة كل الدول الأعضاء، وخاصة بعد موافقة الايرلنديين في استفتاء أكتوبر 2009، ومصادقة جمهورية التشيك بتاريخ 13 نوفمبر 2009، وقد أعلن السويدي فردريك رينفيلد الذي كانت تتولى بلاده رئاسة الإتحاد الأوروبي حتى 31 ديسمبر 2009 أن "الطريق كان طويلا، وأن الرئاسة السويدية ستعمل بنشاط على الوصول إلى نهايته"[(xxxiv)].

وكان الهدف بالدرجة الأولى هو محاولة إيجاد حلول للمشاكل المذكورة – سابقا -، لذلك فقد عملت على إعادة تفعيل وإصلاح المؤسسات الأوروبية، لكي تصبح أكثر ديناميكية على الصعيد الداخلي، من حيث التنسيق بين الدول الأعضاء وحل المشاكل الأوروبية، على المستوى الاقتصادي والسياسي والعسكري، وعلى الصعيد الخارجي من حيث جعل هذه الدول قادرة على مواجهة الأزمات والمشاكل الإقليمية و الدولية، ومن بين هذه الإجراءات :

- تعيين رئيس للمجلس الأوروبي لمدة سنتين و نصف قابلة للتجديد مرة واحدة .
- اختزال عدد المفوضين داخل المفوضية الأوروبية إلى 3/2 من عدد الدول الأعضاء، وهذا وفقا لنظام خاص للتداول يتم تحديده .
- تغيير نظام التصويت، فقد كان مجلس الوزراء الأوروبي يتخذ قراراته وفقا لأغلبية الثلاثة أضعاف وفقا لاتفاقية نيس، لذلك تم اللجوء إلى أغلبية الضعف .
- دمج وظيفة الممثل الأعلى للمجلس الأوروبي مع وظيفة المفوض المتخصص في الأعمال الخارجية لأن التعاون بينهما محدود جدا.
- إضفاء الصبغة القانونية على ميثاق حقوق الإنسان.
- زيادة سلطات كل من البرلمان الأوروبي والبرلمانات الوطنية، وليتم اتخاذ القرارات في الأول بالأغلبية بعد أن كانت بالإجماع في أغلب الأحيان، وهذا ما كان يفتح المجال لبعض الدول لمعارضتها، ومن جهة أخرى لإعطاء صلاحيات للبرلمانات الوطنية، بحيث يتم إطلاعها على مشاريع القوانين التي تم تحضيرها على مستوى المفوضية الأوروبية .
- التنسيق في مجالات العدل و الشؤون الداخلية .

وتتضمن اتفاقية لشبونة تشكيلة من الأدوات في خدمة سياسة أوروبا الخارجية، فقد أنشأت المعاهدة هيئة أوروبية للعمل الخارجي، يعمل فيها أكثر من 5000 موظف، ووُضعت هذه الهيئة تحت سلطة ممثلة سامية للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وهي السيدة كاترين أشتون، وتتضمن الهيئة أيضا قيادة عسكرية وخلية لإدارة الأزمات، ويعني ذلك أنه في حال قررت أوروبا التدخل عسكريا فإن هذا التدخل ينبغي أن يجري خارج إطار حلف شمال الأطلسي.

كما عملت الإتفاقية على إعادة النظر في سياسة الأمن والدفاع، وهذا بالقيام بمجموعة من التعديلات عليها، خصوصا فيما يتعلق بالعمليات العسكرية وكيفية تنظيمها وتحريكها، بالإضافة إلى تنظيم القدرات الخاصة بها. ومن أهم التغيرات التي اقترحتها الاتفاقية هو المحافظة على سياسة خارجية وأمنية مشتركة، وهذا ما جاء في المادة 12 [(xxxv)] من خلال :

- تحديد مبادئ توجيهية عامة.
- اعتماد مجموعة القرارات التي تحدد طبيعة عمل الإتحاد.

- تحديد المواقف التي يتعين اتخذها من قبل دول الإتحاد الأوروبي.
- إيجاد الطرق المناسبة لتنفيذ القرارات المتخذة.
- تعزيز التعاون بين دول الإتحاد في تنفيذ سياساتها.

وفي الوقت ذاته، تناولت **المادة 13** الإطار الاستراتيجي التي ينبغي على الدول الأوروبية احترامه، لمواجهة التحديات واتخاذ التدابير اللازمة أثناء الأزمة، حيث يجب على المجلس الأوروبي تحديد المصالح الإستراتيجية للإتحاد، وتحديد الأهداف والمبادئ العامة للسياسة الخارجية والسياسة الأمنية، بما في ذلك مسائل الدفاع[(xxxvi)]، حيث يجب على هذا المجلس تأطير السياسة الخارجية والأمنية، واتخاذ القرارات اللازمة لتحديد وتنفيذ هذه السياسة .

كما تناولت **المادة 14** كيفية التعامل مع الأزمات و اتخاذ القرارات داخل الاتحاد أثناء الأزمة، كما أنها حددت الأهداف و الوسائل اللازم استخدامها، حيث لا يمكن لأي دولة في الإتحاد اتخاذ قرار في حالة أزمة، أو اعتماد وسائل دون الرجوع إلى باقي الدول الإتحاد، في حين أن **المادة 16** تناولت كيفية عمل دول الإتحاد داخل المجلس عند مناقشة مسائل خاصة بالسياسة الخارجية و الأمنية .

مسائل الأمن و الدفاع في السياسة الخارجية للإتحاد:

لقد أكدت المادة **A28 أن** مسائل الدفاع هي جزء من مسائل السياسة الخارجية، لذلك يجب على الإتحاد تحديد القدرات على الصعيد المدني أو العسكري، التي بإمكانه إن يستخدمها خارج حدوده، لتحقيق السلام ومنع الصراعات وتعزيز الأمن الدولي، حيث يجب أن تشمل السياسة الأمنية والدفاعية تأطير تدريجي لسياسة دفاعية مشتركة، قد يؤدي إلى دفاع مشترك، دون أن تخل بالطابع الخاص للسياسة الدفاعية لبعض الدول الأعضاء فيه والتي ترى أن الدفاع المشترك لا يتحقق إلا في إطار "منظمة حلف شمال الأطلسي". كما تناولت نفس المادة ضرورة تحقيق الأهداف التي حددها المجلس، من أجل تنفيذ السياسة الأمنية و الدفاعية المشتركة، وذلك من خلال معرفة القدرات المدنية و العسكرية، و هذا ما يمكن الدول الأوروبية من أن تنشئ قوات متعددة الجنسية، تساهم في تحقيق الأمن المشترك، وكذلك ضرورة تعيين هذه القدرات من خلال وكالة الدفاع الأوروبية، التي تعمل على تحديد المتطلبات العملياتية، واتخاذ التدبير اللازمة لتعزيز القاعدة الصناعية و التكنولوجية لقطاع الدفاع.

كما تأكد في المادة **B28** أنه بإمكان الدول الأوروبية أن تستخدم الوسائل العسكرية والمدنية، والبعثات الإنسانية وعمليات الإنقاذ، ونزع السلاح إضافة إلى منع الصراعات وحفظ السلام، وإرسال بعثات لإنهاء بعض الصراعات ومكافحة الإرهاب، خاصة في دول (العالم الثالث) وتعمل هذه البعثات وفق شروط عمل محددة، من طرف الممثل السامي لشؤون السياسة الخارجية والأمنية للاتحاد .

التعاون المنظم الدائم :

لقد أكدت الإتفاقية على أن التعاون المنظم الدائم حسب ما نصت عليه المادة **I41-** والتي عوضت بالمادة **10** في اتفاقية لشبونة[(xxxvii)]- المحددة في الجريدة الرسمية للإتحاد يعمل على المشاركة في تطوير قدرات الدفاع، وتطوير المشاركات الوطنية والمشاركة في القوات المتعددة الجنسية، وفي البرامج الأوروبية للتجهيزات وتفعيل الوكالة في مجال تطوير قدرات الدفاع والبحث و حيازة السلاح، كما يعمل على المساهمة - سواء بصفة شخصية أو جماعية- في وحدات القتال للقيام بالمهام، وهذا بمختلف الوسائل استجابة لمتطلبات هيئة الأمم المتحدة، ولمدة تتراوح مابين 30 إلى 120 يوما[(xxxviii)]، كما تحدد المادة واجبات دول الإتحاد التي عليها أن تقوم بالتعاون، للوصول إلى الأهداف المتعلقة بمستوى النفقات في مجال معدات الدفاع، وتوفيق وسائل الدفاع وتحديد الحاجيات العسكرية، وتشجيع التعاون في مجال التكوين واللوجستيك، وأخذ الإجراءات اللازمة لتقوية التواجد و المرونة وقدرة التحرك وتحديد الأهداف المشتركة، في مجال بعث القوى والتعاون في أخذ الإجراءات اللازمة للتدخل بوسائل الحلف، والمشاركة في تطوير البرامج المشتركة للتجهيزات في مجال الوكالة الأوروبية للدفاع[(xxxix)].

كما تركز هذه المادة على دور الوكالة الأوروبية للدفاع، التي تشارك في تقييم مشاركات الدول في مجال القدرات العامة[xl].

حيث قرر المجلس الأوروبي خلال ثلاثة أشهر من اعتماد هذه الوسيلة التعاونية الأمنية في المادة E28 من اتفاقية لشبونة تنصيب التعاون المنظم والدائم، وقام بتحديد قائمة من الدول الأعضاء المشاركة، وقد تم التصويت على هذا المشروع بعد التشاور مع الممثل السامي، ويبقى الانضمام إلى " التعاون المنظم و الدائم" مفتوحا.

إن الهدف من هذا التعاون - حسب اتفاقية لشبونة - هو تعزيز و تكريس التعاون العسكري وحشد الجيوش، وكي تلتحق الدول به ينبغي الوفاء والإلتزام بشرطين أساسيين منصوص عليهما في البروتوكول رقم 10 الملحق بالمعاهدة وهما :تطوير القدرات الدفاعية لدول الاتحاد بشكل مكثف من خلال مشاركتها في القوات المتعددة الجنسية و المشاركة في صياغة أهم برامج وأنشطة الوكالة في مجال تطوير القدرات الدفاعية واقتناء المعدات الحربية الأوروبية و التسلح، وضرورة توفير وحدات قتالية قبل حلول عام 2010 وتوفير الدعم خلال مدة تتراوح بين 30 إلى 120 يوما.

ومن حيث التوظيف، فإن إتفاقية لشبونة تهدف إلى تنظيم العمل العسكري في القارة الأوروبية، وذلك عن طريق معرفة الإمكانيات المدنية و العسكرية، و تشكيل وكالات ومنظمات تعمل على تنظيم العمل الدفاعي، وتراقب السياسات الأمنية داخل الاتحاد، كما حاولت إعادة بناء سياسة دفاعية مستحدثة، تتسم بالإستمرارية والإستشراق –في الوقت نفسه-.

لكن رغم محاولات اتفاقية لشبونة الرامية إلى تجاوز العديد من المشاكل التي تواجهها دول الإتحاد الأوروبي، إلا أنها تواجه العديد من النقائص، فنجد في الاتفاقية ما يسمى ببنود" Opt out"، وهي بنود تتيح لبعض الدول الإمتناع عن بعض الإلتزامات التي أتت بها الإتفاقية، إلى جانب "Opt in"، والتي يقصد بها قدرة الدولة على التراجع عن قراراتها، بالإمتناع عن التزامات معينة والشروع في تنفيذها[xli]، وهذا ما يعني التمييز بين دول الإتحاد الأوروبي ، إضافة إلى أن الإتفاقية أثبتت مدى تمسك دول الإتحاد الأوروبي بسيادتها الوطنية، ودليل ذلك التصريحات الملحقة بهذه الإتفاقية والتي تؤكد أن كل الإلتزامات التي تضمنتها بنودهافي مجال السياسة الخارجية، لا يحق لها أن تؤثر على إلتزامات الدول الخاصة في هذا المجال، أو على تمثيلها في المنظمات الدولية.

ولقد أثبتت إتفاقية لشبونة مجددا عيوبها، فالأزمات السياسية والإقتصادية قد تفاقمت، وموازاة لذلك لم يتم إيجاد حلول لمشاكل التمثيل، على الرغم من اختيار رئيس دائم للإتحاد الأوروبي هما على التوالي: "هيرمان فان رومبوي"، و وزيرة خارجية "كاثرين أشتون"، إلا أن هذا لم يلغ النص على الرئاسة بالتناوب، كما أن الحساسية بقيت موجودة بين منصب رئيس الوزراء الأوروبي ورئيس المفوضية وأحقية أيهما بتمثيل الإتحاد في المحافل الدولية، ومن يختار الممثلين الدائمين للاتحاد الأوروبي في العواصم الأخرى [xlii].

كما أن هناك ثنائية تمثيل الإتحاد الأوروبي عندما يتعلق الأمر بالرئيس الدائم، ورئاسة الدول بالتناوب وكذا المفوض العام، إضافة إلى كل هذا هناك 736 عضوا في البرلمان الأوروبي، وهذا ما يزيد من صعوبة الإتفاق حول المواضيع المطروحة، الأمر الذي من شأنه أن يزيد في تعقيد الأمور حول إمكانية بلورة موقف أوروبي موحد، وسياسة خارجية واضحة على مستوى القضايا الدولية.

وعندما تعلق الأمر بتطبيق مبادئ إتفاقية لشبونة - على أرض الواقع - بعد الأزمات التي شهدها العالم مؤخرا، أثبتت السياسة الأوروبية للأمن والدفاع من جديد محدوديتها في أخذ قرارات مشتركة، والتحرك خارج مجال حلف الشمال الأطلسي، فقد منحت الأزمة الليبية التي بدأت في 2011 لأوروبا فرصة اختبار "سياستها الأمنية والدفاعية المشتركة"، على إعتبار أن حوض البحر المتوسط جزء مهم من مصالح الإتحاد الأوروبي الحيوية، وأن الأزمة فرصة لتقييم محصلة عام كامل لمعاهدة لشبونة التي تحكم قواعد سير الإتحاد، وكانا بالفعل بلَدين أوروبيين (بريطانيا وفرنسا)، هما اللذان قادا المعركة في قضية ليبيا ، لكنهما إكتفيا بتشكيل إئتلاف دولي خاص مع الولايات المتحدة الأمريكية لفرض منطقة حظر جوي بتفويض من هيئة الأمم المتحدة[xliii].

والملاحظ أن الإتحاد الأوروبي قد فشل في هذه المهمة، وذلك بسبب غيابه في إدارة القضية المتعلقة بها، ولم يكن هناك أي إتفاق بين دوله حول كيفية التصرف، خاصة عند اتخاذ قرار الحرب، فقد تبنت ألمانيا موقف الإنطواء، فحالت دون نشوء الثلاثي برلين لندن باريس، الوحيد القادر على ضمان انضمام الباقين إلى القرار. أما أوروبا الشرقية فقد أبدت مخاوفها الخاصة، إذ خشيت أن تتقلص الأموال التي تستفيد منها، نتيجة المساعدة التي سيقدمها الإتحاد للشعوب العربية، وحتى وإن أراد الإتحاد أن ينسق العمليات العسكرية، فهو لا يمتلك الوسائل لتحقيق ذلك ولهذا فإن اللجوء إلى وسائل الحلف الأطلسي العسكرية أمر محتوم[*].

والمشكل، هو أن هذا الوضع مرشح للإستمرار، فالقدرة على إظهار قوة أوروبا الدفاعية في حالة انخفاض مستمر، وهذا ما يجعل من التعاون المنظم الدائم أمرا صعبا و معقدا، فهناك نوع من الرفض أو التخوف أو حتى الشكوك إزاء هذا البند من اتفاقية لشبونة ، فالسؤال الذي تطرحه الدول الأوروبية فيما يتعلق بهذا التعاون هو المصلحة التي ستجنيها كل دولة من هذا التعاون الضيق، ويمكن فهم تخوف بعض الدول التي لها قدرات محدودة إزاء تكوين نوع من النادي يشمل الدول الأوروبية القوية، أين سيتم إبعادها حتما، كذلك تخوف الدول التي تنادي بالحيادية التي ربما ستجد نفسها مسيرة في سياسة فعالة تؤدي إلى تدخلات عملياتية، أو إلى نفقات دفاع مهمة، كذلك التخوف من تنصيب هياكل جديدة تكون محل نفقات مزدوجة مع هياكل حلف الشمال الأطلسي.

كل هذه المشاكل يمكن أن تحول دون تقوية التعاون بين الدول الأعضاء في مجال الدفاع المقترح، إلا أن الإتحاد الأوروبي يتميز في مسيرته بالتطور خطوة بخطوة، فبعدما كان مصطلح الدفاع غير وارد تماما أصبح يناقش بكل حرية، وهذا ما سيتحقق مع التعاون المشترك والدائم، إذا تم تنصيبه بطريقة تدريجية، آخذا بعين الإعتبار تطبيقه بطريقة عقلانية وبراغماتية وآخذا بعين الإعتبار خصوصيات كل دولة عضو في الإتحاد الأوروبي.

الهوامش:

(i) Traité de Lisbonnne**, www.consilium.europa.eu**

(*) تم نشره في الجريدة الرسمية الصادرة في 17 ديسمبر 2007، أنظر: J.O n° C 306 du 17 décembre 2007,**http://eur-Lex.europa.eu/fr/treaties.**

(ii) traite de Lisbonne : La coopération structurée permanente expliquée, www.bruxelles2.eu/defenseeue

(iii) André Dumoulin, **La Belgique et le groupe des quatre en matière de défense**, Bruxelles,centre de recherche et d'information sociopolitique CRISP, courrier hebdomadaire de CRISP,n°1862-1863,2004,,p.06.

(iv) Gilles Andréani,"l 'Europe de la Défense, ya-t'il encore une Ambition Française ?", **Politique Etrangère**, Avril 2002,p.984.

(v) عماد جاد ،" السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة"، **الاتحاد الأوروبى من التعاون الاقتصادي إلى السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة**، مركز الدراسات السياسية و الإستراتيجية، القاهرة، 2001، ص.198.

(vi) Alfred Frisch,"le Couple Franco-allemand, Bilan et Perspectives"**,Défense nationale,** n°2 ,février 2003,p.16.

(7) Armand Imbert**, L'Union de l'Europe Occidentale**, Vaçon, Paris, 1968, p.33.

(viii) François Visine ,**L'Europe Politique, ABC de l'Europe**,Vançon,Paris,1967,p.214.

(ix) Michel Manel**, Un Projet de Défense Européen**, Berger Levrault, Paris,1983,p.47.

(x) دارين نيستروم، بيتر مالوف، **السوق الأوروبية المشتركة**، ترجمة الدكتور صلاح الدين نامق، دار النهضة العربية، القاهرة، 1965، ص130.

(xi) Jean Louis Quermonne," l'Union Européenne : Objet ou Acteur de sa Constitution ?", **Revue Française de Science Politique**, Volume 54 n°2 Avril 2004,p.22.

(xii) Louis Cartou, **Communautés Européennes**, Dallos, Paris,1979,p.197. voir aussi :Didier Schlacther, **Questions d'Europe,le Débat Economique et Politique,** ellipses, Paris, 1998, p.18

(xiii) Yves Doutriaux, **Le Traité sur l'Union Européenne**, éd Armand Colin, France, 1992,p.204.

(xiv)-Pierre Baudin, "De la Défense de l'Europe à l'Europe de la Défense", **Défense nationale**, n°11, novembre 2000, p.39.

(xv) Le monde 10/12/1990, p.03.

(xvi) جوناثان الغورد، "سياسة الدفاع البريطانية"، **الأمن الأوروبى فى الثمانينات**، المعهد الفرنسي للعلاقات الدولية، ترجمة موسى الزغبي، مركز الدراسات العسكرية، دمشق 1983،ص.ص.235-247.

(xvii) Patrice Buffotot, Portugal," Eviter la Marginalisation"**, La Défense en Europe les Adaptations de l'après-guerre froide**, la documentations française, Paris 1998,p.184.

(xviii) أندريه بريغو ودومنيك دافيد، **الأمنية الأوروبية أو الدفاع المشترك المفقود**، ترجمة أحمد عبد الكريم، طلاس للدراسات، دمشق 1984، ص276.

(xix) أندريه بريغو و دومنيك دافيد، **الأمنية الأوروبية أو الدفاع المشترك المفقود**، مرجع سابق، ص.289.

(xx) Nikolas Petersen,"Un Engagement Européen sous Conditions," **La Défense en Europe les Adaptations de l'après-guerre froide**, la documentations française, Paris, 1997,p.60.

(xxi) **Livre blanc sur la Défense 1994**, préfaces de Edouard Balladur premier ministre,François.

(xxii) أدراس ميرنس، "السياسة الخارجية لألمانيا" **الأمن الأوروبي في الثمانينات**، المعهد الفرنسي للعلاقات الدولية،ترجمة موسى الزغبي، مركز الدراسات العسكرية ، دمشق ،1983، ص.249.

(xxiii) André Dumoulin, Belgique," la Vocation Internationale Croissante des Forces de Défense", **La Défense en Europe les Adaptations de l'après-Guerre Froide**, Op.Cit., p.46.

(xxiv) Sirus et Philippe Grasset, "La Défense Européenne, Rapports Transatlantiques", **Défense nationale**, n°08, Aout 2000,p.20.

(xxv) Patrice Buffotot, "la Conférence Intergouvernementale et la Reforme de la PESC, beaucoup de bruit pour rien", **La Défense en Europe, les Adaptations de l'après guerre froide**, Op.cit., p.240.

(xxvi) Daniel Vernet," Vers l'Europe de la Défense", **Commentaire** ,Op.Cit.,p.782.

(xxvii) Alain Barrau, **Politique Etrangère, Sécurité et Défense, ou est l'Europe?,** Op.Cit.,p.29.

(xxviii) هناء عبيد " الخبرة الأوروبية في احتواء دول شرق ووسط أوروبا في المنظمات الأمنية "، **الاتحاد الأوروبي، من التعاون الاقتصادي إلى السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة**، مرجع سابق، ص.98.

(xxix) Colonel Philippe Guidi, Etat-major des Armée ," la PESC de Maastricht à Laeken ,l'UE devient Opérationnelle", **Défense nationale,** n°02, Février 2002,p.149 .

(xxx) عماد جاد ، **الاتحاد الأوروبي من التعاون الاقتصادي إلى السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة**، مرجع سابق،ص.214.

(xxxi) Décision 2001/78/PESC,22-01-2001 portant la création du Comite Politique et de Sécurité **,J.O.L27** du 30-01-2001,p.01.

(xxxii) Décision du conseil N 2001/79/PESC,22 Janvier2001 portant création du comité militaire de l'union européenne, **JO L27** du 22/01/2001,p.04.

(xxxiii) Décision du conseil N 2001/80/PESC,22 Janvier2001 instituant l'Etat –major de l'Union Européenne, **JO L27** du 30/01/2001,p.07.

(xxxiv) **جريدة الشروق**، الأحد 4 أكتوبر 2009

(xxxv) Traité de Lisbonnne, Op.Cit

(xxxvi) François- Xavier priolland et David siritzky, **le traité de Lisbonne**,la documentation française , Paris2008,p 170.

(xxxvii) Décret n° 2009-1466 du 1er décembre 2009 portant publication du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, www.legifrance.gouv.fr.

(xxxviii) Journal officiel de l'union européenne,16.12.2004,C310/364.

(xxxix) Ibid,C310/365

(xl) Ibid,C310/366

(xli) نادين هاني عبد الله ،" اتفاقية لشبونة، نظرة تحليلية " ،، **السياسة الدولية**، العدد 171، جانفي 2008،ص.148.

(xlii) نزيرة الأفندي، "الاقتصاد الدولي بين التأرجح الأوروبي و الاقتصاديات الصاعدة"،**السياسةالدولية**، أفريل 201، ص.51.

(xliii) تقرير إخباري،" دبلوماسيون ينعون السياسة الدفاعية في ليبيا"، في:

http:// www.\Nouveau dossier\12e1cc6d-837d-4a0f-9cc0-bb1208e280eb.aspx.htm

(*) ويقول برونو تيرتريس Bruno Tertriss، من مؤسسة الأبحاث الاستراتيجية: "لقد أظهرت الأزمة الليبية بوضوح غياب السياسة الأوروبية الدفاعية ما من رؤية سياسية مشتركة، وما من قدرة على قيادة عملية من هذا النوع"، للمزيد أنظر:

Alain Frachion,"L'Europe de la Défense, morte et enterrée en Libye**", Le Monde, le 01-04-2011.**